

FR_GERICHTE 602 2013 117 vom 21. August 2014

FR Kantonsgericht, 2014-08-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2013_117

FR: FR_GERICHTE 602 2013 117 du 21 août 2014

IT: FR_GERICHTE 602 2013 117 del 21 agosto 2014

Regeste

Arrêt de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal | Raumplanung und Bauwesen

Erwägungen

E. 24

oppositions ont été déposées contre le projet de PAL lors de la première mise à l'enquête publique et 25 lors de la seconde. Ces oppositions ont été traitées par la commune et 10 recours ont finalement été formés auprès de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (ci-après, la Direction) contre les décisions communales sur opposition. Le 23 juillet 2013, la Direction a statué sur les recours et quelques procédures contre ses décisions sont actuellement pendantes auprès du Tribunal cantonal. C. Parallèlement, le 23 juillet 2013 également, la Direction a approuvé la révision générale du PAL, avec certaines réserves, notamment en refusant trois extensions prévues des zones résidentielles et d'activités figurant au plan directeur communal (PDCoM). Le premier refus d'approbation, situé dans le secteur de E. _____, concerne l'agrandissement planifié de la zone résidentielle à l'Ouest de ce village, hormis sur l'espace entre les deux quartiers existants sur deux profondeurs. Se fondant sur le préavis négatif du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA), la Direction a justifié sa position en soulignant l'étalement urbain provoqué par le projet et la nécessité de combler les dents creuses d'urbanisation. De plus, l'extension se situait sur des surfaces d'assolement de catégorie A. En second lieu, la Direction a refusé d'approuver l'agrandissement de la zone résidentielle au PDCoM dans le secteur de B. _____, sur les art. 28, 749, 871, 685, 20 (partiel) et 118A RF en relevant qu'il n'apparaissait pas judicieux de pousser l'urbanisation du côté Nord-Ouest de ce secteur, car cela participerait à un étalement de la zone à bâtir. Enfin, la Direction n'a pas approuvé l'extension prévue de la zone d'activité (ZACT) dans le secteur de F. _____ en raison des conflits que pourrait générer la ZACT à proximité de la zone résidentielle. En ce cas également, l'autorité a suivi le préavis négatif du SeCA. Dans le cadre de l'examen du dimensionnement de la zone à bâtir, la Direction a décidé en outre ce qui suit: Dans sa lettre du 26 juin 2012 accompagnant l'envoi du dossier d'examen final du PAL, la commune de A. _____ évoque la possibilité de se référer à l'art. 47 LATeC. Elle souhaite ainsi pouvoir bénéficier d'un retour des terrains concernés par un déclassement à leur affectation initiale en cas d'une décision judiciaire d'indemnisation pour expropriation matérielle. Le SeCA, dans son préavis, relève que l'art. 47 LATeC n'est pas applicable lorsqu'un retour des terrains à leur affectation initiale entraînerait un surdimensionnement de la zone à bâtir, ce qui serait le cas en l'espèce. Pour que cette disposition puisse être appliquée, il aurait fallu que la commune puisse compenser le retour des terrains déclassés à leur affectation initiale par d'autres terrains nouvellement mis en zone et ayant fait l'objet d'une zone réservée reportée au PAZ. Or, le SeCA a constaté que

les nouvelles mises en zones prévues sont minimales et visent à permettre la légalisation d'aménagements antérieurs existants. Ainsi, la commune de A. _____ ne dispose pas de

Tribunal cantonal TC Page 3 de 15 terrains susceptibles de compenser un éventuel retour des terrains déclassés à leur affectation initiale. Pour ces raisons, la DAEC suit le préavis du SeCA et informe la commune que l'art. 47 LATeC ne pourra pas être invoqué ultérieurement par la commune en cas de décision judiciaire d'indemnisation pour expropriation matérielle. D. Agissant le 19 septembre 2013, la Commune de A. _____ a contesté devant le Tribunal cantonal la décision de la Direction du 23 juillet 2014 en tant qu'elle refuse son approbation aux trois extensions susmentionnées de la zone résidentielle et d'activité et en tant qu'elle exclut la mise en œuvre ultérieure de l'art. 47 LATeC par la commune. La recourante conclut, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de la partie contestée de la décision attaquée ou, subsidiairement, au renvoi de l'affaire à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants. S'agissant tout d'abord de l'art. 47 LATeC, la commune fait valoir que la faculté de rendre une décision de révocation d'un déclassé pour éviter de devoir payer une indemnité pour cause d'expropriation matérielle est du ressort exclusif de la commune. Aucune disposition légale n'habilite la Direction à priver une commune de son droit d'appliquer l'art. 47 LATeC. N'ayant pas de base légale pour agir de la sorte, sa décision est illégale. De plus, en tout état de cause, la commune relève qu'il est prématuré de statuer sur l'application éventuelle de l'art. 47 LATeC. En effet, l'exercice du droit de révocation institué par cette disposition suppose préalablement qu'une demande d'indemnité pour expropriation matérielle soit déposée dans un délai de 30 jours et qu'ensuite, la commune soit tenue par un jugement d'indemniser le propriétaire. C'est dire que la décision de renonciation de la commune ne pourra intervenir au plus tôt qu'après la décision de la Commission d'expropriation. Une fois ce prononcé entré en force, la commune disposera d'un délai de trois mois pour rendre sa décision de révocation (art. 115 LATeC). Selon la recourante, ce n'est qu'une fois ces différentes étapes franchies – processus qui peut s'avérer fort long – qu'il conviendra de prendre en compte l'évolution de la situation depuis lors et d'examiner, le cas échéant, la question d'un éventuel surdimensionnement. A ce propos, la commune a relevé, le 26 juin 2012, que, vu la réalisation des constructions régulièrement en cours, il est probable qu'au moment de la décision de révocation, le surdimensionnement n'existera effectivement plus. En outre, la recourante relève que le retour d'un terrain en zone à bâtir ne serait pas contraire à l'art. 21 al. 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) dans la mesure où le paiement d'une indemnité importante peut être considéré comme un élément nouveau et imprévisible, justifiant une modification du plan des zones. Il convient dès lors de réserver les procédures futures et de ne pas figer la situation par une décision prématurée. La recourante souligne également que la décision de lui interdire l'usage de l'art. 47 LATeC constitue une atteinte à son autonomie puisqu'elle est, selon la loi, la seule autorité à pouvoir mettre en œuvre le mécanisme prévue par cette disposition. Pour le même motif, vu le texte clair de la norme, la position de la Direction serait arbitraire, surtout si l'on considère que la commune ne serait pas en mesure d'assumer le paiement d'éventuelles indemnités d'expropriation matérielle et que l'équilibre de ses finances, voire son existence, seraient gravement compromis si elle était privée de son droit d'appliquer l'art. 47 LATeC. Enfin, la recourante se plaint d'une violation de l'art. 86 al. 2 LATeC dans la mesure où, avant de statuer, l'autorité intimée ne l'a pas entendue préalablement. Ce n'est qu'à la lecture de la décision attaquée qu'elle a appris que la Direction lui déniait le droit d'invoquer ultérieurement l'application de l'art. 47 LATeC. En ce qui concerne le refus d'approbation

de l'extension de trois zones résidentielles et d'activité figurant au PDCom, la recourante explique que, suite au préavis négatif du SeCA dans son rapport de synthèse du 31 mars 2010, l'urbaniste de la commune a entamé des discussions avec la responsable du dossier au SeCA et qu'un accord oral est intervenu, qui permettait à la commune de maintenir les trois extensions prévues dans le PDCom qui a été déposé avec le dossier d'approbation le 26 juin 2012. Or, la décision de la Direction n'a pas tenu compte de cet accord et s'est fondée exclusivement sur le préavis négatif du 31 mars 2010. La recourante estime que cette

Tribunal cantonal TC Page 4 de 15 situation est due au fait que la collaboratrice du SeCA en charge du dossier a pris un congé de maternité au moment de l'approbation et que sa remplaçante n'a pas eu connaissance de l'accord oral passé avec la commune. Cette dernière se plaint dès lors d'une violation du principe de la bonne foi dès lors que l'autorité se doit de respecter les promesses qu'elle a faites. Afin de prouver l'existence de cet accord verbal du SeCA à l'extension des zones litigieuses au PDCom, la recourante requiert l'audition des personnes qui sont intervenues dans le dossier, aussi bien du côté du SeCA que du sien. Sur le fond, elle estime que l'extension de la zone résidentielle dans le secteur de E. _____ est justifiée. Elle indique que le village de E. _____ est le pôle de développement de la commune en raison de la qualité de desserte par les transports publics (gare) et de la présence d'importants équipements publics (écoles, administration, etc.). A son avis, l'extension projetée est la continuation logique des quartiers résidentiels existants. C'est pratiquement le seul endroit dans la commune où une extension de la zone résidentielle est encore possible si bien qu'il est primordial pour son développement futur. La recourante relève en outre que le préavis du Service de l'agriculture du 20 août 2012 est positif, sans la moindre réserve au sujet de l'extension projetée sur des surfaces d'assolement. En ce qui concerne l'extension de la zone résidentielle dans le secteur de B. _____, la recourante rappelle que son objectif est de maintenir à B. _____ l'équilibre actuel en gardant des possibilités de construction et un développement mesuré. A son avis, l'extension projetée est apte à l'urbanisation du point de vue topographie et orientation. Le terrain est déjà touché par une construction au Sud et des bâtiments existants au Nord. Les accès ne posent pas de problème et les équipements souterrains sont en place. Ce secteur est plus apte à l'urbanisation que celui de G. _____ que le SeCA proposait en remplacement. La commune relève que l'accord dont elle se prévaut avec le SeCA n'était que partiel dans le présent cas, seule la moitié environ de l'extension ayant été approuvée par la collaboratrice en charge du dossier. Quant à l'extension de la zone d'activités dans le secteur de F. _____, la recourante constate que la Direction n'a pas admis le projet en invoquant des conflits que pourrait générer cette zone à proximité de la zone résidentielle. Or, elle souligne que, pour se conformer aux exigences du Plan directeur cantonal, elle a dû réduire considérablement non seulement sa zone à bâtir, mais aussi sa zone d'activité, soit une diminution d'environ 25'000 m². Il est dès lors indispensable, à ses yeux, qu'elle puisse disposer dans le futur d'au moins une possibilité d'extension de sa zone d'activités dans ce secteur. Le périmètre, directement raccordé à la route cantonale, est prévu en priorité pour l'implantation d'entreprises artisanales locales et régionales. Il existe déjà une menuiserie située entre la route cantonale et le début du secteur concerné. S'agissant d'éventuels conflits avec la zone résidentielle proche, la recourante mentionne qu'un ruisseau sépare déjà naturellement les deux zones. De plus, suite aux discussions avec le SeCA, un espace tampon a été prévu entre elles. La recourante souligne que les trois extensions litigieuses sont en tous points conformes au Plan directeur cantonal et au plan directeur régional de la Broye. Le refus d'approbation porte une atteinte à son développement mesuré et constitue

une violation de son autonomie de planificatrice. E. Le 24 octobre 2013, la Direction a déposé ses observations sur le recours dont elle conclut au rejet. Selon elle, le système de l'art. 47 LATeC doit être appréhendé à la lumière de l'art. 25 RELATeC et interprété selon la volonté historique du législateur. S'il peut être admis que seule la commune est à même de rendre une décision de révocation au sens de l'art. 47 LATeC, l'art. 25 RELATeC précise toutefois que la commune doit en informer la Direction en lui transmettant les plans mis à

Tribunal cantonal TC Page 5 de 15 jour. Cela implique de facto que l'application de la disposition légale doit être demandée par la commune – examinée et validée par la Direction dans le cadre de la procédure d'examen final et non après l'entrée en force de la décision d'approbation. L'éventualité d'un retour du terrain considéré à son affectation initiale doit être approuvée à l'avance par la Direction. En cas de décision de révocation prise par la commune, la Direction doit uniquement contrôler par la suite que celle-ci est conforme à la décision d'approbation, sans qu'une nouvelle procédure soit requise. Dès réception de l'information et des plans mis à jour, la Direction doit seulement vérifier la conformité de la dite décision communale et/ou des plans mis à jour à sa décision d'approbation et, le cas échéant, constater la suppression de la zone réservée, qui portait sur les terrains mis en zone simultanément au déclassement. Dans le cas d'espèce, la recourante n'avait pas prévu de zones réservées sur son PAL révisé dans la mesure où elle ne pouvait mettre en zone des terrains équivalents en superficie simultanément aux déclassements (système de rocares prévu à l'art. 47 al. 3 LATeC). L'intimée rappelle que, pour appliquer l'art. 47 LATeC, la commune doit pouvoir se prévaloir d'un dimensionnement correct de la zone à bâtir. Ce système ne doit pas être conçu comme un instrument pour remédier directement au surdimensionnement des zones à bâtir, mais bien comme un moyen donné aux communes de réorienter leur développement, dans le cadre d'un dimensionnement correct de ces zones. Malgré l'impossibilité de faire usage du mécanisme de l'art. 47 LATeC pour les motifs indiqués précédemment, la Direction estime qu'il n'est en principe pas exclu d'envisager qu'une commune initialement surdimensionnée puisse renoncer après coup aux déclassements qui entraîneraient pour elle l'obligation de verser des indemnités pour expropriation matérielle. Mais elle ne pourrait le faire que par la voie d'une nouvelle modification de son PAL, pour autant qu'elle remplisse les conditions des art. 21 al. 2 LAT et 89 al. 2 et 3 LATeC (modifications consécutives / changement notable des circonstances lié au respect du principe de stabilité des plans), et ceci en respectant les buts et principes du droit fédéral, notamment un dimensionnement correct. Cela s'explique du fait que d'un point de vue légal, la DAEC ne peut pas approuver à l'avance un PAL surdimensionné. Il s'agira d'examiner dans le cadre d'un éventuel dossier de modification du PAL si l'évolution du dimensionnement de la zone à bâtir depuis la décision d'approbation permet les reclassements. Cette méthode est conforme à la jurisprudence du Tribunal fédéral qui précise qu'un retour d'une mesure de planification nécessite dans tous les cas que le respect des principes du droit fédéral soit garanti, notamment celui de l'art. 15 LAT (ATF 111 Ia 22 consid 2). La Direction réserve expressément l'issue d'une telle procédure pour le cas d'espèce. S'agissant du droit d'être entendu de la commune dans le cadre du refus d'application de l'art. 47 LATeC, l'autorité intimée estime que ce droit ne s'applique qu'aux mesures prévues dans les plans et les règlements adoptés au sens de l'art. 86 al. 2 LATeC et non pas aux requêtes figurant dans une lettre d'accompagnement du dossier de révision. Quoi qu'il en soit, elle estime qu'une éventuelle violation du droit d'être entendu a été corrigée dans le cadre de la procédure de recours devant le Tribunal cantonal. L'autorité intimée conteste formellement qu'un accord oral aurait été passé entre le SeCA et la

recourante concernant l'approbation des trois secteurs litigieux. Le SeCA n'a pas pour pratique de passer des accords oraux hors procédure régie par la LATeC. Ce service a uniquement informé l'urbaniste mandataire de la commune sur le besoin de revoir le PDCom. Pour l'autorité intimée, toute affirmation sur une erreur de transmission entre collaborateurs du SeCA tombe à faux. Concrètement, en ce qui concerne le secteur de E._____, la Direction indique que la recourante oublie de mentionner qu'un autre secteur a été approuvé (extension au Sud, n° 2) qui comble une brèche du tissu bâti et n'est pas situé sur des surfaces d'assolement. De plus, dans le périmètre litigieux, l'extension a été partiellement approuvée (espace entre les deux quartiers sur

Tribunal cantonal TC Page 6 de 15 deux profondeurs). Compte tenu de la réserve de terrain existante et des exigences accrues de protection des surfaces d'assolement suite à la votation sur la révision de la LAT le 13 mars 2013, la Direction ne pouvait pas approuver la décision communale. Pour le secteur de B._____, l'autorité intimée relève ici aussi que si l'extension n° 1 a été refusée, les extensions n° 2 et 3 ont été approuvées. Il est donc faux d'affirmer que le secteur litigieux était le seul endroit où il restait la possibilité de développer de façon mesurée le village. Outre le fait que l'extension n° 1 participait à l'étalement de la zone à bâtir, celle-ci avait également emprise sur les surfaces d'assolement, à l'inverse des extensions n° 2 et 3. Enfin, s'agissant de la zone d'activités à F._____, l'autorité intimée souligne que le village de E._____, désigné comme le centre de la commune, dispose d'une grande extension au PDCom pour sa zone d'activités. De plus, le projet communal est en contradiction avec le principe selon lequel les autorités chargées de l'aménagement sont tenues de préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodes. Tel serait le cas en raison de la proximité de la zone résidentielle. L'extension litigieuse ne dispose pas d'un bon réseau de transports publics à proximité et se situe hors du pôle de développement de la commune. Elle contribue au mitage du territoire. F. Le 18 décembre 2013, la recourante a communiqué ses contre-observations en maintenant ses conclusions et ses griefs. Elle estime que son droit d'être entendu en lien avec l'art. 47 LATeC a été effectivement violé et que le Tribunal cantonal n'est pas en mesure de réparer cette informalité. Toutefois, si l'on devait interpréter la position de la Direction - qui ne s'estime pas liée par le droit d'être entendu s'agissant de cette question - dans le sens que sa déclaration excluant l'application de l'art. 47 LATeC ne fait pas partie de la décision d'approbation, mais n'est qu'un avis qui ne lie pas la commune, cette dernière en prendrait acte, en s'estimant libre d'agir à sa guise dans le futur. La recourante maintient qu'il y a bien eu un accord passé le 30 avril 2010 entre une collaboratrice du SeCA et l'urbaniste de la commune. Elle requiert à nouveau l'audition des protagonistes et demande l'organisation de débats publics. G. Le 24 juin et le 28 juillet 2014, le Juge délégué à l'instruction du recours a rejeté les offres de preuve visant l'audition de témoins. Il a rejeté également une demande de suspension de la procédure. Le 24 juillet 2014, la recourante a maintenu ses réquisitions de preuve et a renoncé aux débats publics, dès lors qu'ils seraient uniquement limités aux plaidoiries. en droit 1. a) A la différence du programme des équipements qui suit une procédure d'approbation analogue au plan directeur communal (art. 78 ss LATeC) et pour lequel une disposition légale expresse (art. 80 al. 3 LATeC) reconnaît à la commune le droit de recourir au Tribunal cantonal contre la décision prise en la matière par la Direction, aucune norme semblable ne prévoit la qualité pour recourir de la commune lorsqu'est en cause son plan directeur. Dans la mesure, toutefois, où les communes fribourgeoises disposent d'une certaine autonomie en matière d'aménagement du territoire (ATF 116 Ia 52, consid. 2 p. 54) et considérant, par ailleurs,

Tribunal cantonal TC Page 7 de 15 l'importance du plan directeur communal pour l'aménagement local, il ne fait aucun doute que la commune peut se plaindre auprès du Tribunal cantonal d'une éventuelle violation de son autonomie lorsque la Direction refuse d'approuver tout ou partie de cet acte. En effet, celui-ci fixe les objectifs de la commune au minimum en matière d'utilisation du sol, de ressources du sous-sol, de mobilité, de site, paysages et géotopes et d'énergie (art. 41 al. 1 LATeC); il va au-delà du plan d'affectation des zones et détermine les grandes lignes de l'aménagement communal sur le long terme. Dès son approbation, il lie en outre les autorités communales et cantonales (art. 81 al. 1 LATeC). Il ne serait ainsi pas concevable que le planificateur local ne puisse pas remettre en cause une décision d'approbation qui le touche d'une manière aussi directe dans son autonomie. Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le recours, déposé dans le délai et les formes prescrits par les art. 79 ss du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1).

b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (lettre a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (lettre b). Le grief d'inopportunité peut être invoqué notamment si une loi prévoit expressément ce motif (art. 78 al. 2 let. c CPJA). En l'occurrence, l'art. 33 al. 3 let. b LAT exige qu'en matière de décisions et de plans d'affectation fondés sur la LAT et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution, une autorité de recours au moins doit avoir un libre pouvoir d'examen. Partant, du moment que le Tribunal cantonal est la première autorité de recours à statuer sur ce litige qui relève de l'aménagement du territoire, la Cour peut revoir la décision attaquée sous l'angle de l'opportunité, tout au moins en ce qui concerne les extensions litigieuses de la zone à bâtir prévues dans le PDCOM (ATC 2A 94 80 du 26 janvier 1995; 2A 98 22 du 24 août 1999, 602 11 44 du 25 avril 2012). La question peut demeurer ouverte en ce qui concerne les conditions d'application de l'art. 47 LATeC dès lors que celles-ci ne posent aucun problème d'opportunité au stade actuel.

c) Il ne se justifie pas en l'occurrence d'organiser des débats publics dans la présente affaire, une requête dans ce sens ayant été retirée par la recourante.

2. a) A titre préalable, il y a lieu de déterminer si la prise de position de la Direction relative à la portée de l'art. 47 LATeC participe au dispositif de la décision d'approbation du 23 juillet 2013 ou s'il ne s'agit que d'une information non contraignante sur un point de droit, auquel cas le recours à ce propos serait irrecevable, la commune n'ayant aucun intérêt actuel à obtenir l'annulation ou la modification d'un acte qui n'est pas une décision au sens de l'art. 4 CPJA. Le chiffre 1 du dispositif de la décision attaquée indique que "la révision générale du plan d'aménagement local est partiellement approuvée avec les réserves émises aux considérants III, IV et V". Sous chiffre IV des considérants, la Direction a précisé qu'elle suivait le préavis du SeCA et a informé la commune "que l'art. 47 LATeC ne pourra pas être invoqué ultérieurement par la commune en cas de décision judiciaire d'indemnisation pour expropriation matérielle". Dans la mesure où il ressort des explications fournies aussi bien dans la décision attaquée que dans la procédure de recours que l'autorité intimée subordonne la mise en œuvre de l'art. 47 LATeC à la condition que celle-ci ait été autorisée au moment du déclassement des terrains, on doit admettre que le refus de cette autorisation contenu dans la décision attaquée participe au dispositif de la décision d'approbation et peut être contesté devant le Tribunal cantonal.

b) Sous le titre marginal "Renonciation à une mesure de déclassement", l'art. 47 LATeC a la teneur suivante:

Tribunal cantonal TC Page 8 de 15 1 Dès l'entrée en force d'une décision de déclassement en zone inconstructible d'un terrain à bâtir, le ou la propriétaire touché-e dispose d'un délai

de trente jours pour éventuellement saisir le ou la juge d'une demande d'indemnité pour cause d'expropriation matérielle. 2 Si la commune est tenue par une décision judiciaire d'indemniser le ou la propriétaire pour cause d'expropriation matérielle, elle peut rendre une décision de révocation par laquelle elle prononce le retour des terrains concernés à leur affectation initiale, après avoir entendu les propriétaires intéressés. Pour le surplus, l'article 115 est applicable. 3 Les terrains mis en zone à bâtir simultanément à un déclassement font l'objet d'une zone réservée aussi longtemps que le déclassement n'est pas définitif au sens de l'alinéa 2. Pour sa part, l'art. 115 LATeC dispose que: dans le cas de l'article 47 al. 2 LATeC, la commune n'est tenue de payer l'indemnité pour cause d'expropriation matérielle que si elle n'a pas rendu sa décision de révocation à l'expiration d'un délai de trois mois dès l'entrée en force de la décision fixant l'indemnité (al. 1). La restriction de propriété imposée au ou à la propriétaire pendant la période où la mesure de déclassement reste en force ne donne en principe pas droit à indemnité (al. 2). Enfin, en matière de procédure, l'art. 25 RELATeC précise ce qui suit: 1 Lorsqu'une décision de révocation est rendue en application de l'article 47 al. 2 LATeC ou lorsque des terrains ont été mis en zone simultanément à un déclassement et que celui-ci est devenu définitif, la commune en informe la Direction en lui transmettant les plans mis à jour. 2 La Direction vérifie la conformité de la décision communale et/ou des plans mis à jour à sa décision d'approbation et, le cas échéant, constate la suppression de la zone réservée qui portait sur les terrains mis en zone simultanément au déclassement. c) La mise en œuvre de l'art. 47 LATeC est délicate parce que cette disposition de droit cantonal doit s'harmoniser avec les exigences du droit fédéral en matière d'aménagement du territoire. Il n'est pas possible d'ordonner l'affectation d'un terrain en zone à bâtir, même par le biais d'une révocation d'un précédent déclassement, sans respecter notamment les conditions de l'art. 15 LAT, qui exclut tout surdimensionnement de la zone à bâtir, ou de l'art. 21 LAT, qui garantit la stabilité des plans (ATF 111 Ia 17, p. 22). En d'autres termes, la révocation d'une mesure de déclassement ne dépend pas seulement de la volonté de la commune d'éviter une décision judiciaire d'indemnisation pour cause d'expropriation matérielle; elle est subordonnée aussi au respect du droit fédéral et, accessoirement, des normes de droit cantonal d'aménagement du territoire qui reprennent à leur niveau les exigences fédérales. Cela signifie qu'une procédure doit être mise en place pour s'assurer que le terrain qui fait l'objet de la mesure de révocation communale et qui donc revient dans la zone à bâtir, ne provoque ou ne participe pas au surdimensionnement de celle-ci en violation de l'art. 15 LAT et n'ignore pas des principes fondamentaux de l'aménagement du territoire d) En l'occurrence, se fondant sur l'art. 25 RELATeC, la Direction exige de la commune qu'elle annonce dès le déclassement son intention de révoquer la mesure en cas d'expropriation matérielle. La Direction procède alors immédiatement au contrôle de la conformité au droit fédéral de l'hypothétique révocation dans la décision d'approbation relative au déclassement. Si l'éventualité mentionnée par la commune se réalise à l'avenir et qu'elle est effectivement touchée par une obligation d'indemniser le propriétaire du terrain, la collectivité n'a plus qu'à ordonner la révocation de la mesure, ainsi qu'elle l'a annoncée précédemment dans la procédure de révision du PAL, et d'adapter les plans en réintégrant le terrain en cause dans la zone à bâtir. Pour sa part, la Direction se limite alors à vérifier que la réintégration est bien conforme à l'autorisation qui avait été donnée précédemment, sans autre contrôle matériel. L'examen d'une éventuelle révocation au

Tribunal cantonal TC Page 9 de 15 stade de la prise de décision concernant la mesure de déclassement a l'avantage de permettre un automatisme du retour en zone à bâtir lorsque les

craintes de la commune se réalisent, de sorte que le respect du délai de trois mois prévu par l'art. 115 al. 1 LATeC peut être facilement observé. Dans la pratique, la portée de l'art. 47 LATeC est limitée actuellement au seul cas dans lequel une commune place un autre terrain en zone réservée parallèlement au déclassement, afin qu'ultérieurement, l'un remplace l'autre dans le plan des zones (procédure mentionnée à l'art. 47 al. 3 LATeC). A première vue, c'est dans cette situation particulière uniquement que la Direction entre en matière pour accorder une autorisation de révocation de la mesure. e) Contrairement aux affirmations de la commune, la lecture de l'art. 25 al. 2 RELATeC montre que la procédure qui suppose d'approuver une éventuelle décision de révocation du déclassement déjà au stade de la procédure d'approbation correspond à la volonté du Conseil d'Etat. En effet, le texte clair de cette norme indique expressément que la Direction "vérifie la conformité de la décision communale et/ou des plans mis à jour à sa décision d'approbation". Cette formulation implique sans le moindre doute que la mesure de révocation faisant l'objet de l'art. 47 LATeC doit avoir été examinée et autorisée précédemment, dans le cadre de la décision d'approbation lorsque le déclassement a été prononcé. La pratique actuelle de la Direction relative à l'application de l'art. 47 LATeC peut donc s'appuyer sur une norme réglementaire claire. Toutefois, la question qui se pose est celle de savoir si en adoptant l'art. 25 RELATeC, le Conseil d'Etat n'a pas restreint à l'excès la portée de l'art. 47 LATeC, à un point incompatible avec la volonté du législateur cantonal, respectivement avec l'autonomie de la commune. f) En effet, comme son nom l'indique, le RELATeC est en principe une ordonnance d'exécution de la LATeC. A ce titre - et sous réserve du cas non réalisé en l'espèce dans lequel la LATeC délègue parfois expressément une compétence législative au Conseil d'Etat pour régler un problème particulier par ordonnance de substitution - il a pour but de faciliter l'exécution de la norme de base. Il en précise le sens et détermine les modalités de son application. Ses dispositions sont donc secondaires. Pour respecter le caractère d'ordonnance d'exécution, le RELATeC doit s'inscrire dans le cadre de la norme de base, "intra legem". Même s'il peut concrétiser des solutions qui dérivent de cette norme, combler ses lacunes proprement dites, trancher les questions d'organisation et de procédure qu'elle soulève, il ne peut imposer aux administrés des restrictions ou des obligations qui ne résultent pas de la norme de base, fussent-elles conformes à ses fins. De plus, l'auteur de la norme d'application ne peut réduire la portée de la norme de base. Même s'il dispose d'une liberté d'appréciation plus ou moins étendue, il évitera de définir les notions contenues dans la norme de base plus étroitement qu'elle ne le permet (sur ces questions, A. GRISEL, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel 1984, p. 82/83; R. WIEDERKEHR / P. RICHLI, *Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts*, vol. I, Berne 2012, p. 126 ss; P. MOOR / A. FLUECKIGER / V. MARTENET, *Droit administratif*, vol. 1, 3ème éd., Berne 2012 p. 252; P. ZEN- RUFFINEN, *Droit administratif*, Neuchâtel 2011, p. 12 ss; ATF 136 I 29 consid. 3.2, p. 33; 130 I 140, consid. 5.1 p. 149). Le Tribunal cantonal examine librement si une disposition d'application s'inscrit encore dans les limites de la norme primaire (B. KNAPP, *Précis de droit administratif*, Bâle, 1991 n° 341, MOOR / FLUECKIGER / MARTENET, p. 378). g) En l'occurrence, il faut d'emblée constater qu'aucun motif ne justifie de limiter la renonciation à une mesure de déclassement au seul cas où la commune a placé des terrains en zone à bâtir (en zone réservée) simultanément au déclassement en application de l'art. 47 al. 3 LATeC. Il ne s'agit là que d'une variante parmi d'autres et l'on ne voit pas pourquoi il serait interdit à une commune d'envisager de révoquer un déclassement donnant lieu à indemnité pour expropriation matérielle lorsqu'elle n'a pas voulu compenser ce déclassement par une nouvelle mise en zone. Ni le texte de l'art. 47 LATeC, ni les travaux

préparatoires ne justifient cette

Tribunal cantonal TC Page 10 de 15 interprétation limitative de la norme. Il est parfaitement possible qu'au lieu de placer en compensation d'autres terrains en zone réservée, la commune se limite à sortir les terrains déclassés de son plan des zones pour les mentionner au titre de "terrains prévus à l'avenir en zone à bâtir" dans son plan directeur communal. Elle peut ainsi tenir compte du fait que les parcelles déclassées, qui ne sont pas disponibles pour la construction dans les 15 ans à venir pour des raisons diverses, s'intègrent néanmoins à sa politique foncière à plus long terme. Dans ce cas, le déclassement sert la gestion de la zone à bâtir, sans que la commune utilise la procédure de l'art. 47 al. 3 LATeC (cf. situation de la commune du Bas-Vully). Rien ne justifie de ne pas permettre dans ce cas à la commune de révoquer le déclassement si les conditions d'une révocation sont réunies. En outre, même si le système de l'art. 47 LATeC n'a pas été conçu pour lutter directement contre le surdimensionnement de la zone à bâtir, mais pour s'opposer en priorité à la thésaurisation des terrains constructibles (cf. Message n° 43 du 20 novembre 2007 accompagnant le projet de loi sur l'aménagement du territoire et les constructions; ci-après, le Message, BGC 2009 p. 1284), on ne voit pas pourquoi, il faudrait d'emblée exclure son application lorsqu'une commune a réussi, dans l'intervalle, à maîtriser son surdimensionnement et se trouve dans la situation redevenue saine. Dans l'hypothèse où la commune n'a pas placé un terrain en zone réservée, le système de l'autorisation préalable donnée au moment de la mesure de déclassement est inapplicable dès lors que l'on ne sait pas au stade de l'approbation de la révision du PAL quelle surface sera effectivement touchée par une future révocation. Alors même que l'on devrait logiquement partir de l'idée qu'une grande partie des déclassements qui a été ordonnée concerne des terrains insuffisamment équipés dont les propriétaires n'obtiendront pas d'indemnité pour expropriation matérielle, le système de l'autorisation préalable impose à la Direction de s'assurer que, même dans l'hypothèse peu vraisemblable où tous les déclassements seraient révoqués, la surface entière réaffectée à la zone à bâtir restera conforme au droit fédéral. Cela explique pourquoi l'autorité intimée limite son intervention au seul cas particulier de l'art. 47 al. 3 LATeC. Si elle appliquait son système de manière générale à tous les déclassements, elle devrait poser des exigences si drastiques pour assurer le respect du droit fédéral dans toutes les situations susceptibles de se poser en théorie que celles-ci videraient de son sens la réglementation. Or, comme il a été dit, il est peu probable que tous les déclassements débouchent sur une indemnité pour expropriation matérielle. Il est évident également et pour le même motif que si la Direction doit se prononcer a priori sur les éventuelles autorisations de révocation de tous les déclassements, l'art. 47 LATeC est totalement inapplicable lorsqu'avant d'entreprendre la révision de son PAL, la commune concernée souffrait d'un surdimensionnement de sa zone à bâtir. Même si les déclassements ordonnés dans le cadre de la révision du PAL rétablissent une situation conforme au droit fédéral et permettraient cas échéant que, sur le nombre de terrains déclassés, l'un ou l'autre revienne en zone à bâtir sans violer l'art. 15 LAT, elle ne peut pas en tenir compte puisque, statuant a priori, elle doit prendre en considération le cas théorique où toutes les mesures prises seront révoquées. Cette limitation à l'art. 47 LATeC introduite par le biais de l'art. 25 RELATeC ne trouve aucune assise dans la norme légale et a pour effet de priver cette dernière de l'essentiel de son utilité. En définitive, le seul cas qui reste envisageable en application de l'art. 25 RELATeC est celui dans lequel, en parallèle au déclassement, une commune place un autre terrain en zone réservée conformément à l'art. 47 al. 3 LATeC. En se concentrant sur cette possibilité uniquement, la Direction perd de vue qu'il ne s'agit là

que d'une variante et que l'art. 47 LATeC n'exige pas forcément, pour être appliqué, que la commune utilise la voie de la zone réservée

Tribunal cantonal TC Page 11 de 15 D'ailleurs, sous l'angle du droit fédéral, il est douteux que la pratique imposée par l'art. 25 RELATeC puisse être suivie sans problème. On peut se demander en effet, si, après une période de temps qui peut être relativement longue, notamment si la procédure d'expropriation matérielle doit se poursuivre jusqu'au Tribunal fédéral, un retour en zone à bâtir peut encore se fonder de manière automatique sur une ancienne décision d'approbation, sans nouveau contrôle concret du respect des normes au moment de la nouvelle affectation du terrain; la situation de la zone à bâtir de la commune peut avoir changé dans l'intervalle. h) La Direction a répondu aux griefs de la recourante en indiquant qu'à son avis, rien n'empêche une commune, qui n'a pas fait usage de l'art. 47 al. 3 LATeC, de procéder à une révocation d'un déclassement par le biais d'une procédure ordinaire de révision de son PAL, sans avoir recours à l'art. 47 LATeC. Elle a reconnu que l'imminence de devoir payer une indemnité importante pouvait justifier une révision au sens de l'art. 21 LAT et que si le dimensionnement de la zone à bâtir le permettait, il était envisageable de revenir en arrière par la voie ordinaire. Ce faisant, l'autorité intimée perd de vue qu'au moment où elle propose d'engager la procédure ordinaire, la décision judiciaire fixant l'indemnité pour expropriation matérielle sera en force et que, dans l'attente d'une éventuelle décision sur la révision du PAL, la commune pourra être mise en poursuite par le propriétaire foncier. L'aspect aussi bien financier que psychologique poursuivi par l'art. 47 LATeC qui est de protéger les communes dans la mesure permise par le droit fédéral et d'encourager le conseil communal à se lancer dans des déclassements de terrains, malgré les menaces liées aux procédures d'expropriation matérielle (Message, BGC p. 1283/1284), n'est pas atteint. i) Il faut donc constater qu'en excluant d'emblée toutes une série de déclassements du champ d'application de l'art. 47 LATeC, le Conseil d'Etat, en édictant l'art. 25 RELATeC, a violé les limites du pouvoir d'appréciation reconnu à l'auteur d'une norme secondaire d'exécution. La procédure qu'il a instituée pour appliquer l'art. 47 LATeC, en subordonnant sa mise en œuvre par les communes à une autorisation préalable de la Direction donnée lors de la procédure d'approbation des mesures de déclassement, a pour effet direct de restreindre de manière excessive la portée de la norme primaire et de la réduire, de facto, au seul cas où une commune place un terrain en zone réservée simultanément à un déclassement. C'est donc à juste titre que la commune s'est plainte de l'illégalité de la procédure qui lui a été appliquée. L'interdiction qui lui a été faite d'utiliser la voie de l'art. 47 LATeC est annulée. j) Même si ce n'est pas le rôle du Tribunal cantonal de se substituer au Conseil d'Etat pour trouver une solution de remplacement à l'art. 25 RELATeC, inapplicable pour les raisons indiquées ci-dessus, il ressort cependant des déterminations de la Direction du 24 octobre 2013 qu'une variante envisageable pour mettre en œuvre l'art. 47 LATeC tout en respectant le droit fédéral pourrait consister à effectuer a posteriori le contrôle de la conformité de la mesure de révocation. Dans cette situation, la commune procède aux déclassements sans annoncer par avance une éventuelle intention de révoquer la mesure en cas d'obligation de payer une indemnité pour expropriation matérielle. Ce n'est que lorsque, concrètement, une décision judiciaire la condamne à payer cette indemnité que la commune, dans le délai de trois mois prévu par l'art. 115 al. 1 LATeC, prononce la révocation. Vu les exigences liées au droit de l'aménagement du territoire, celle-ci ne peut toutefois prendre cette mesure que sous réserve expresse d'une approbation par la Direction. Cette dernière - agissant dans son rôle habituel d'autorité d'approbation - vérifie alors non pas formellement le respect d'une décision préalable, mais

examine matériellement si un retour en zone du terrain est encore conforme au droit fédéral et procède ainsi qu'elle l'a indiqué dans ses observations. Dans ce cadre, elle examine si, compte tenu du degré élevé d'équipement

Tribunal cantonal TC Page 12 de 15 du terrain reconnu par un jugement, sa réintégration en zone à bâtir est encore raisonnable vu l'évolution des plans directeurs applicables et les coûts prévisibles à charge de la collectivité publique. En tout état de cause, dans cette variante également, une mesure de révocation ne peut être admise que si la grandeur de la zone à bâtir reste conforme au droit fédéral. Dans l'intervalle, en attente de la décision d'approbation - qui ne devrait pas prendre trop de temps vu la nature malgré tout restreinte de l'examen - la décision judiciaire fixant l'indemnité reste suspendue, en application de l'art. 115 LATeC, et ne peut pas faire l'objet d'une poursuite par le propriétaire. Le paiement devient exigible si la Direction refuse son approbation. Cette méthode présente à première vue l'avantage de ne traiter que des décisions de révocation concrètes et non pas de tous les déclassements de manière théorique ou uniquement les déclassements accompagnés par des mises en zone réservée. De plus, dans ce cas, rien n'empêcherait une commune surdimensionnée qui aurait, par hypothèse, maîtrisé le problème dans l'intervalle, d'en bénéficier. Il va de soi également que, dans l'hypothèse prévue par l'art. 47 al. 3 LATeC, l'affectation simultanée en zone réservée d'un terrain destiné à compenser le déclassement devra, comme aujourd'hui, être examinée au stade de la décision initiale d'approbation de la révision du PAL. La solution esquissée ci-dessus mérite bien évidemment d'être affinée. Toutefois, elle pourrait être utilisée, à titre provisoire, jusqu'à ce qu'une nouvelle norme d'exécution de l'art. 47 LATeC soit édictée. k) Compte tenu de ce qui précède, il est inutile d'examiner si l'autorité intimée a violé le droit d'être entendu de la recourante lorsqu'elle lui a refusé la possibilité d'utiliser les facultés de l'art. 47 LATeC. 3. La commune se plaint par ailleurs du refus d'approbation par la Direction de trois extensions de la zone à bâtir qu'elle a prévues dans son PDCOM. a) Il convient de constater en premier lieu que la recourante ne peut pas invoquer la protection de la bonne foi pour exiger l'intégration des périmètres litigieux dans son plan directeur. Il faut rappeler en effet que le prétendu accord sur ce point, qui aurait été obtenu de la part d'une collaboratrice du SeCA, ne lie pas la Direction, seule compétente pour rendre la décision d'approbation de la révision du PAL. Le SeCA – qui dément énergiquement tout accord – n'est pas dans ce contexte une autorité de décision, mais est chargé uniquement d'établir un préavis à l'intention de la Direction. Or, dans la mesure où un préavis ne lie pas l'autorité supérieure, il importe peu qu'un accord ait été conclu avec l'auteur du préavis. Même si l'on ne doit pas nier l'importance du rôle du SeCA dans la procédure d'approbation, il n'en demeure pas moins que la Direction ne saurait être obligée d'approuver une solution qui ne lui donne pas satisfaction sous prétexte que le SeCA se serait entendu, par oral et de manière informelle, avec la commune. Quoi qu'il en soit, pour bénéficier d'une protection de la bonne foi, il est nécessaire, entre autres, que celui qui se prévaut d'une promesse de l'administration ait adopté un comportement qui lui est préjudiciable (GRISEL, p. 393; ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 636; arrêt du Tribunal fédéral 1C_341/2013 du 11 septembre 2013, consid. 4). Cette condition n'est pas remplie en l'espèce. Le fait que, sur la base des discussions avec le SeCA, la commune ait maintenu les trois secteurs litigieux dans son projet au lieu de les sortir avant de déposer le dossier pour l'examen final ne lui occasionne aucun dommage. Elle n'a pas pris de disposition irréversible sur la base de la promesse qu'elle allègue. Quant au bien-fondé de l'inscription des terrains en cause dans le plan directeur communal, il sera examiné ci-après, y compris sous l'angle de l'opportunité. Partant, le fait que le SeCA n'ait, cas échéant, pas suivi la

position de sa collaboratrice (pour quelque raison que ce soit) ne justifie pas d'admettre la mesure d'aménagement sans examen au fond.

Tribunal cantonal TC Page 13 de 15 C'est donc à tort que la recourante invoque la promesse du SeCA pour exiger l'admission de son recours sur ce point. Pour le même motif, il est inutile de procéder à des enquêtes pour déterminer si l'accord dont se prévaut la commune a bien été conclu comme elle le prétend ou s'il ne s'agit que d'un malentendu ainsi que l'affirme le SeCA en niant s'être engagé. Les offres de preuve sur ce point sont rejetées. b) Les autorités en charge de l'aménagement du territoire bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT) et notamment dans leurs tâches de planification. Cette liberté d'appréciation n'est toutefois pas totale. L'autorité de planification doit en effet se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution (art. 75 Cst.) et de la loi (art. 1 et 3 LAT); elle doit également prendre en considération les exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de l'environnement. Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence ainsi que le prévoit l'art. 3 de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1; arrêt du Tribunal fédéral 1C_898/2013 du 23 juin 2014). Le respect des buts et des principes d'aménagement s'impose non seulement pour l'élaboration du plan d'affectation proprement dit, mais également lorsque le planificateur local établit le dossier directeur et en particulier le plan directeur communal. Certes, dans la mesure où le dossier directeur fixe les objectifs de développement de la commune sur une période qui dépasse en partie les 15 prochaines années, l'appréciation de la pertinence des choix du planificateur doit tenir compte de cette échelle de temps différente. Si un immeuble est mentionné comme étant prévu dans la zone à bâtir au PDComm, son affectation concrète n'interviendra pas, en principe, avant la prochaine révision du PAL, soit dans un ordre de grandeur de 15 ans au moins. Compte tenu des incertitudes liées à un pronostic sur un terme aussi long, les concepts de développement peuvent évoluer avec les années et, même si le plan directeur communal lie les autorités (art. 81 LATeC), la procédure applicable est relativement souple et permet les adaptations nécessaires des options choisies en fonction des circonstances (Message, BGC p. 1282/1283). Au vu de cette situation, l'autorité d'approbation ne saurait entrer dans tous les détails d'une affectation future des terrains concernés, mais doit se limiter à contrôler le respect des principes de base de l'aménagement et s'assurer que les axes de développement choisis par la commune sont raisonnables et cohérents. Il va de soi que, dans cet examen de l'organisation future du territoire communal, les exigences prévisibles du droit fédéral, qui sera en vigueur au moment de la concrétisation du plan directeur dans le plan d'affectation, doivent être prises en considération. En l'occurrence, dès l'instant où la révision de la LAT avait déjà été adoptée par le peuple le 13 mars 2013 - mais n'était pas encore en vigueur - au moment où la Direction s'est prononcée, c'est à juste titre que cette dernière a tenu compte des nouvelles orientations fixées par le droit fédéral pour statuer sur l'admissibilité du plan directeur litigieux. c) S'agissant des trois extensions de la zone à bâtir au PDCom contestées par la commune, il faut remarquer que cette dernière s'en tient exclusivement à de simples affirmations, sans tenter de démontrer, chiffres à l'appui, que l'autorité intimée aurait outrepassé les limites de son pouvoir d'appréciation lorsqu'elle est prononcée. En particulier, la recourante n'a pas pris la peine de se déterminer sur les explications de la Direction selon lesquelles les extensions admises au PDCom seraient suffisantes pour assurer un développement mesuré de la commune. Or, objectivement, une partie importante des projets de développement futur de la zone à bâtir figurant dans le dossier directeur a été

admise par l'autorité d'approbation. Il appartenait à la commune de motiver son recours de telle manière qu'il soit possible de déterminer sur quelle base elle se fonde pour affirmer que le refus des trois extensions supplémentaires serait contraire à son autonomie de

Tribunal cantonal TC Page 14 de 15 planificateur. A défaut d'explications circonstanciées, le Tribunal cantonal ne peut que se fonder sur le dossier pour statuer. Or, il apparaît que la position de la Direction s'appuie à chaque fois sur des éléments objectifs qui justifient un refus de l'extension en cause. d) S'agissant des secteurs de E._____ et de B._____, il apparaît que, dans ces deux périmètres, l'extension planifiée de la zone à bâtir se ferait au détriment des surfaces d'assolement. Compte tenu du poids nouveau qu'il convient d'accorder à l'intérêt de maintenir ces secteurs pour l'agriculture suite à la modification de la LAT, l'autorité intimée n'a, à l'évidence, pas rendu une décision inopportune en n'acceptant pas le projet communal. Dans cette perspective, la commune ne peut pas valablement invoquer le préavis positif du Service de l'agriculture d'août 2012, qui ne reflète plus les priorités actuelles d'aménagement du territoire. Il ne sert à rien pour la commune d'indiquer dans son PDCom des terrains qui sont en principe impropres à la construction et pour lesquels, sous réserve d'une situation exceptionnelle, une affectation future en zone à bâtir est exclue. De plus, ainsi qu'il a été dit précédemment, le secteur de B._____ a bénéficié de deux extensions (n° 2 et 3) qui devraient suffire pour un périmètre qui n'est pas prioritaire. En tout état de cause, la recourante n'a pas mentionné d'indice objectif qui laisserait supposer que tel n'est pas le cas. e) Comme la recourante l'indique elle-même le pôle de développement de la commune est constitué par le village de E._____. C'est à cet endroit qu'une grande extension de la zone d'activité a été admise au PDCom. Aucun motif ne justifie d'agrandir dans le futur la zone d'activité à F._____. Cette position est d'autant plus raisonnable que l'extension prévue à cet endroit se situe effectivement à proximité de la zone résidentielle. Le souci d'éviter des conflits entre les deux types de zones en donnant la priorité à la tranquillité de la zone résidentielle respecte pleinement les principes d'aménagement. f) Il apparaît ainsi que c'est à juste titre que la Direction a refusé d'approuver les extensions litigieuses de la zone à bâtir au PDCom. Ce refus est d'autant moins critiquable que la commune a obtenu parallèlement de pouvoir agrandir sa zone à bâtir dans d'autres secteurs, de sorte que, provisoirement tout au moins, dans l'attente de la révision totale du Plan directeur cantonal suite à la modification de la LAT, une perspective de développement mesuré existe encore dans le futur. Il faudra voir lors de la prochaine révision du PAL si cette perspective peut être maintenue. 4. Il résulte de ce qui précède que le recours de la commune doit être partiellement admis en tant que cette collectivité publique conteste la validité de l'interdiction qui lui a été faite d'appliquer l'art. 47 LATeC. Le recours est rejeté pour le surplus. Du moment que l'annulation partielle de la décision d'approbation ne concerne pas l'affectation de terrains à la zone à bâtir, les dispositions transitoires de la LAT et de l'OAT révisées (art. 38a LAT et 52a OAT) ne sont pas applicables à la présente affaire. 5. Il n'y a pas lieu de percevoir des frais de procédure, dès lors que la commune et le canton en sont exonérés (art. 133 CPJA). En revanche, obtenant partiellement gain de cause, la commune a droit à une indemnité de partie réduite, dès lors que la difficulté de l'affaire justifiait en l'espèce qu'elle fasse appel aux services d'un avocat pour défendre ses intérêts (cf. art. 139 CPJA).

Tribunal cantonal TC Page 15 de 15 la Cour arrête: I. Le recours est admis partiellement dans le sens des considérants en tant qu'il concerne les conditions d'application de l'art. 47 LATeC. Il est rejeté pour le surplus. La décision d'approbation est modifiée en

conséquence. II. Il n'est pas perçu de frais de procédure. III. Un montant de 1'500 francs à verser à Me Loup à titre d'indemnité de partie réduite est mis à la charge de l'Etat de Fribourg. IV. Communication. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant de l'indemnité de partie peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 21 août 2014/cpf Président Greffière-stagiaire

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.